

University of Groningen

De Tweede Kamer

Otjes, Simon

Published in:
De Hofvijver

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Otjes, S. (2014). De Tweede Kamer: arena of working parliament? *De Hofvijver*, 4(43).
http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vjkxixa0pxri?pk_campaign=hofv-1407&pk_kwd=vjkxixa0pxri

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Tweede Kamer: arena of working parliament?

Simon Otjes is wetenschappelijk medewerker bij het Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Hoe functioneert ons parlement? Simon Otjes kijkt naar de Tweede Kamer als medewetgever. Is de Tweede Kamer een plek om beleidsalternatieven af te wegen? Of laat de coalitie wetgeving ongewijzigd door de Tweede Kamer gaan?

Inhoud

1. Twee opties voor functioneren Kamer
2. Initiatief-wetten
3. Amendementen
4. Arena of working parliament?

1. Twee opties voor functioneren Kamer

Er zijn grofweg twee manieren waarop een parlement kan functioneren: als arena of als *working parliament*. In een arena beuken de politieke kopstukken op elkaar in. Het Britse *House of Commons* is hier een prachtig voorbeeld van. Iedere week gaat de premier in debat met de leider van de oppositie. Het is een mooi politiek theater: scherp, hard, grappig. Maar er wordt weinig beleid gemaakt. De regering is zeker van haar meerderheid en kan met gemak haar beleidsagenda door voeren.

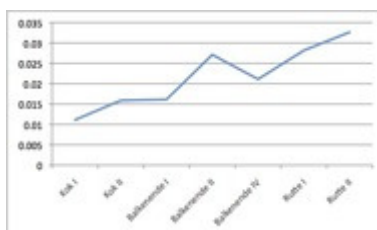
In een *working parliament* wordt beleid gemaakt. Het Zweedse *Riksdagen* is hier een voorbeeld van. Het zijn de fractiespecialisten in commissies die het beleid bepalen. Ze sluiten compromissen, wisselen belangen uit. De besluitvorming in het parlement stelt echt wat voor: de parlementariërs van de regeringspartijen de oppositiepartijen gaan een inhoudelijke discussie aan en kunnen wetgeving aanpassen.

In welke model past de Nederlandse Tweede Kamer? Is het een arena vol mooi politiek theater waarvan de uitslag alvast staat? Of is het een *working parliament* waar parlementariërs echt beleid kunnen maken? Ik kijk hier naar de amendementen en initiatiefwetsvoorstellen die Kamerleden in kunnen dienen: duiken Kamerleden het wetboek in om ze op specifieke punten te wijzigen?

En hoe reageren andere partij op zulke voorstellen? Zijn alleen de voorstellen van de coalitiepartijen kansrijk? Of wordt ook een constructief voorstel van een oppositiekamerlid ook op zijn merites beoordeeld? We kijken hier naar de afgelopen twintig jaar.

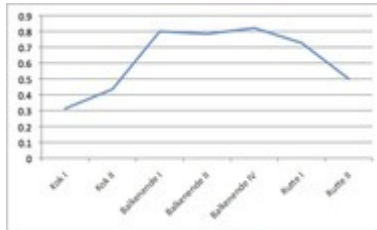
2. Initiatief-wetten

Volgens de website van de Eerste Kamer zijn er tussen 1994 en 2014 143 initiatiefwetten gediend. In die periode is het gebruik van initiatiefwetten toegenomen. De cijfers staan in figuur 1.



Hier zien we het aantal initiatiefwetten per dag voor de verschillende kabinetsperiodes. We zien dat tijdens Kok I er ongeveer eens per 100 dagen een initiatiefwet werd ingediend. Tijdens het huidige kabinet Rutte II[1] wordt er ongeveer eens per maand een initiatiefwet ingediend. Het aantal initiatiefwetten is met name gedurende het tweede kabinet Balkenende toegenomen.

Om te kijken uit welke hoe wetten komen kijken we naar de eerste indiener. Gelijk met deze stijging zien we dat tegelijkertijd de oppositie veel vaker naar dit middel grijpt dan voor heen. Onder de kabinetten Kok waren initiatiefwetten nog met name middelen van regeringspartijen. Onder de kabinetten Balkenende werd dit een middel van de oppositie. Onder het huidige kabinet Rutte werd een even groot deel van de initiatiefwetten ingediende door oppositie- en regeringspartijen.



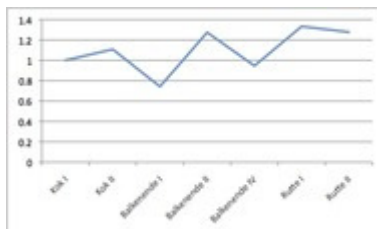
Het is overigens maar de vraag of een initiatiefwetsvoorstel echt de uitoefening van de wetgevende macht van een Kamerlid is. Veel initiatiefwetten blijven hangen in limbo. Ze worden met veel bravoure voorgesteld en vervolgens wordt er weinig met deze voorstellen gedaan: zo'n initiatiefwetsvoorstel lijkt dan bijna een aangekleed persbericht. Van de initiatiefwetten die sinds 1994

ingediende zijn door de Tweede Kamer is op dit moment slechts ongeveer de helft in de Eerste Kamer in stemming gekomen. De rest is nooit verder gekomen dan een voorstel in de Tweede Kamer, ligt nog steeds bij de Eerste Kamer of is tussentijds gesneuveld.

We kunnen op basis van deze initiatiefwetten en zeker het gebrek aan beweging dat in heel aantal voorstellen zit, lastig zeggen dat de Tweede Kamer uitblinkt als medewetgever, als parlement dat echt haar stempel weet te zeggen op beleid.

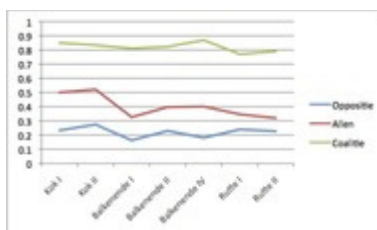
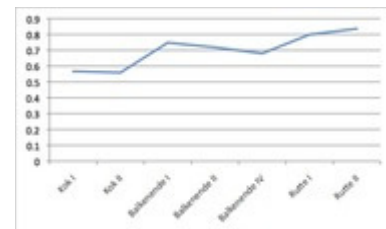
3. Amendementen

Dat beeld is anders bij amendementen. Volgens gegevens die door mijzelf en Tom Louwerse zijn verzameld zijn sinds 1994 7859 amendementen in stemming gebracht door de Tweede Kamer. De Kamer maakt dus regelmatig gebruik van de mogelijkheid om veranderingen voor te stellen over wetgeving. Figuur 3 laat de ontwikkeling over tijd zien.



We zien een beperkte toename in het aantal amendementen. Onder Kok I werd er één amendement per dag ingediend. Onder het huidige kabinet is dat 20% hoger. Amendementen zijn wel een zaak van de oppositie en zijn dat in toenemende mate. Figuur 4 laat zien dat onder het eerste kabinet-Kok nog maar ongeveer de helft van de amendementen werd voorgesteld door oppositiekamerleden.

Onder het huidige kabinet ligt dit boven de 80%. Onder Kok I diende om de dag een coalitiekamerlid een amendement in. Onder Rutte II is dit om de vijf dagen. Omdat amendementen steeds meer een zaak van oppositiepartijen zijn daalt het percentage aangenomen amendementen gestaag, zoals te zien is in Figuur 5.



Onder Kok I werd nog de helft van de amendementen aangenomen. Onder Rutte II is dat gedaald naar één op de drie. De figuur laat tegelijkertijd zien dat het percentage aangenomen oppositieamendementen in de periode ongeveer gelijk blijft. De steun voor amendementen van regeringspartijen is hoog en licht gedaald: van meer dan vier op de vijf naar net minder dan vier op de vijf. Tegelijkertijd

zien wet dat net meer dan één op de vijf amendementen van de oppositie kan rekenen op steun van een Kamermeerderheid. De daling van het aantal aangenomen amendementen komt dus met name door een verandering van de verhouding oppositie- en coalitieamendementen.

Opvallend is dat tijdens het huidige kabinet dat een bijzondere relatie koestert met een aantal oppositiepartijen amendementen van de oppositie niet kansrijker zijn dan voorheen. We zien hierbij grote verschillen tussen partijen. Ongeveer de helft van de amendementen van SGP-Kamerleden haalt een meerderheid. De partij heeft in de afgelopen 20 jaar eigenlijk altijd zo'n hoge score gehaald. Meer dan één op de drie D66 amendementen haalt een meerderheid. Tijdens eerdere kabinetten lag het percentage aangenomen sociaalliberale amendementen vaak maar rond één op de vijf. Bij de ChristenUnie haalt nu maar één op de vijf amendementen het. In de voorgaande vijftien jaar dat de partij in de oppositie zat lag dit rond de één op de drie. Christelijk-sociale amendementen doen het nu minder goed dan voorheen. Terwijl met name de SGP en D66 veel amendementen weten binnen te halen leveren juist de SP en de PVV vrij kansloze amendementen in: maar één op de tien amendementen van deze partijen haalt een meerderheid.

We zien dus dat de Tweede Kamer veelvuldig en steeds vaker gebruik maakt van haar recht om amendementen in te dienen. Het constant lage percentage aangenomen coalitieamendementen geeft aan dat de Tweede Kamer niet geheel functioneert als *working parliament* waar coalitie- en oppositiepartijen argumenten kunnen uitwisselen. Met name als coalitiepartijen wijziging van wetgeving willen dan kunnen zij dit met een amendement bewerkstelligen. En juist het gebruik van dit middel door coalitiepartijen neemt af.

4. Arena of *working parliament*?

De Tweede Kamer zit tussen de arena en een *working parliament* in. Niet alles wat gebeurd is voor de *bühne*, een deel van het werk van Kamerleden is er daadwerkelijk opgericht om beleid te veranderen.

Het recht om initiatiefwetgeving voor te stellen wordt sporadisch gebruikt door Kamerleden. Bovendien is slechts de helft van de wetten die sinds 1994 zijn ingebracht, in stemming gebracht in de Eerste Kamer. Dit duidt er op dat een aanzienlijk deel van deze voorstellen niet bedoeld is om beleid te veranderen maar om in de krant te komen - iets dat beter past in een arena dan in een *working parliament*.

Het recht om amendementen voor te stellen wordt vaker gebruikt. In dit opzicht functioneert de Tweede Kamer als een *working parliament* waar verschillende beleidsalternatieven worden afwogen. Als Tweede Kamerleden van hun recht om wetgeving te veranderen gebruik willen maken, dan kunnen zij echt hun sporen achterlaten: hun amendementen worden vaak aangenomen. Het zijn echter juist de oppositiepartijen die dit middel vaker toepassen. Hun pogingen kunnen slechts in een minderheid van gevallen op een meerderheid van de stemmen rekenen.

In dit opzicht is er een lichte beweging richting arena te zien in de langetermijnindicatoren die we hier bekijken. Dit staat in contrast met de bijzondere relatie tussen coalitiefracties en de constructieve oppositie waar veelvuldig over geschreven wordt. Dit duidt op een *working parliament* dat beleid echt kan aanpassen. Deze trend is niet in de data te zien vanwege drie ontwikkelingen: ten eerste, deze constructieve oppositiefracties krijgen overigens lang niet alles wat ze willen, ChristenUnie-amendementen halen het bijvoorbeeld niet vaker dan CDA-amendementen. Maar tegelijkertijd halen ook veel amendementen van

de meer kritische oppositiefracties, als de SP, het niet en deze partij is juist amendementenkampioen. Ten slotte gaat een deel van de samenwerking tussen de coalitie- en oppositiefracties buiten de Tweede Kamer om zodat de regering voorstellen doet die de oppositiepartijen welgevallig zijn zonder dat ze zelf amendementen hoeven in te dienen.

Deze bijdrage verscheen in 'De Hofvijver ' nr. 43, d.d. 30 juni 2014.

[1] De laatste opgenomen initiatiefwet is uit mei.